



Brésil(s)

Sciences humaines et sociales

13 | 2018

Gouvernance et Environnement

Durabilité des chaînes globales de valeur du soja et de la viande de bœuf en Amazonie : conséquences d'une gouvernamentalité néolibérale

Sustentabilidade das cadeias globais de valor da soja e da carne bovina na

Amazônia: consequências de uma governamentalidade neoliberal

The Sustainability of Global Value Chains of Soy and Beef in the Amazon:

Consequences of Neoliberal Governmentality

Stéphane Guéneau



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/bresils/2468>

DOI : 10.4000/bresils.2468

ISSN : 2425-231X

Éditeur

Editions de la maison des sciences de l'homme

Édition imprimée

ISBN : 978-2-7351-2065-9

ISSN : 2257-0543

Référence électronique

Stéphane Guéneau, « Durabilité des chaînes globales de valeur du soja et de la viande de bœuf en Amazonie : conséquences d'une gouvernamentalité néolibérale », *Brésil(s)* [En ligne], 13 | 2018, mis en ligne le 31 mai 2018, consulté le 15 juin 2018. URL : <http://journals.openedition.org/bresils/2468> ; DOI : 10.4000/bresils.2468

Ce document a été généré automatiquement le 15 juin 2018.



Brésil(s) est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Durabilité des chaînes globales de valeur du soja et de la viande de bœuf en Amazonie : conséquences d'une gouvernamentalité néolibérale

Sustentabilidade das cadeias globais de valor da soja e da carne bovina na Amazônia: consequências de uma governamentalidade neoliberal
The Sustainability of Global Value Chains of Soy and Beef in the Amazon: Consequences of Neoliberal Governmentality

Stéphane Guéneau

NOTE DE L'ÉDITEUR

Article reçu pour publication en décembre 2017 ; approuvé en avril 2018

- 1 En tant que grand pays agro-exportateur, le Brésil est régulièrement soumis à des pressions relatives à la durabilité de ses produits et à ses méthodes de production. L'un des sujets très sensible concerne la protection de la forêt amazonienne. Au cours des années 2000, le débat sur les causes de la déforestation s'est focalisé sur le rôle joué par certaines filières agricoles d'exportation, en raison de la conversion d'espaces boisés en pâturages et cultures agricoles de rente (Morton *et al.* 2006 ; Kaimowitz *et al.* 2004). Les secteurs du soja et de la viande de bœuf ont été particulièrement ciblés par les campagnes des mouvements écologistes qui les accusaient de détruire la forêt amazonienne (Greenpeace 2006 et 2009).
- 2 L'émergence du débat sur la durabilité des chaînes globales de valeur dans l'agenda politique a fait éclore de nombreuses initiatives de gouvernance privée visant à limiter les

impacts des filières d'exportation sur la forêt amazonienne. Parmi les plus notables de ces instruments on peut compter les mises en œuvre de stratégies de responsabilité sociale et environnementale ainsi que d'investissement responsable par les entreprises, la définition de standards volontaires et de certifications de durabilité, l'application de moratoires ou encore la signature d'accords « zéro déforestation » (Nepstad *et al.* 2014 ; Butler & Lurance 2008 ; Gibbs *et al.* 2015 ; Gibbs *et al.* 2016).

- 3 Prenant acte de ce mouvement, certains auteurs ont estimé que l'expansion des formes d'agriculture industrielle globalisées pourrait constituer une opportunité plutôt qu'une menace pour la prise en charge de certains enjeux environnementaux comme la protection des forêts tropicales (Nepstad, Stickler & Almeida 2006 ; Rudel *et al.* 2009). Les instruments privés de régulation des filières sont en effet souvent considérés comme un complément efficace aux mesures plus classiques des politiques publiques telles que la création d'aires protégées et le contrôle de l'application des lois couplé à la mise en œuvre de sanctions (Lambin *et al.* 2014 ; Nepstad *et al.* 2014). Les efforts de lutte contre la déforestation amazonienne se sont recomposés autour de nouvelles formes de gouvernance hybride des filières où l'action de l'État fédéral s'est redéfinie en lien avec les acteurs du marché et la société civile (Brannstrom *et al.* 2012) ainsi que, parfois, avec les acteurs locaux sur les territoires où leur implication est forte (Piketty *et al.* 2015). L'intensification des mesures de contrôle de l'administration, les sanctions infligées aux contrevenants et les restrictions d'accès aux marchés imposées aux agents économiques accusés de déforestation illégale, constituent un ensemble de mesures rendant beaucoup plus risquées les activités qui contribuent à la perte des forêts (Nepstad *et al.* 2014). Ces actions sont confortées par la baisse quasi-continue de la déforestation amazonienne observée entre 2004 et 2012, une évolution souvent présentée comme une *success story* par les responsables politiques, malgré des pertes annuelles qui restent encore très élevées¹.
- 4 La plupart des analyses explicatives de l'émergence et de la consolidation de cette gouvernance hybride se sont donc surtout attachées à fournir une explication rationaliste fondée sur les intérêts des acteurs des filières, lesquels réagiraient en fonction des coûts probables liées aux sanctions et restrictions d'accès aux marchés. Pour autant, ces analyses ne portent pas sur les relations de pouvoir entre les acteurs impliqués dans cette gouvernance, ni sur les idées et valeurs qui soutiennent ce modèle de gouvernance. Ainsi, elles ne permettent pas d'ouvrir la « boîte noire » dans laquelle elles se constituent et opèrent. De même, elles ne s'interrogent pas sur les raisons profondes de cette recomposition de l'action publique, sur les changements des techniques de gouvernement mises en œuvre, et sur les conséquences de ces évolutions sur la prise en charge des questions environnementales.
- 5 L'objectif de cet article² est d'analyser les interactions entre les acteurs et institutions publiques et privées dans la mise en œuvre de ces nouvelles formes de gouvernance hybride de la durabilité en Amazonie. Toutefois, au lieu de les aborder comme des réponses au déficit de prise en charge des effets de la mondialisation, elles seront appréhendées ici à partir des pratiques concrètes et des dimensions cognitives qui soutiennent le modèle agroindustriel brésilien orienté vers l'exportation. Pour ce faire, deux points d'appui seront convoqués : la littérature qui aborde la question des changements survenus dans l'implication de l'État face aux questions de durabilité des chaînes globales de valeur ; le concept de gouvernementalité proposé par Michel Foucault qui peut offrir une explication différente du rôle de l'État dans l'institutionnalisation de ces nouvelles formes de gouvernance.

- 6 L'analyse s'attachera aux chaînes globales de valeur du bœuf et du soja, en raison de leur importance dans le débat sur la préservation de l'environnement en Amazonie. Les données empiriques qui ont servi à la réalisation de cet article ont été collectées à l'aide d'entretiens semi-directifs et d'observations participantes lors des réunions des groupes de concertation multi-acteurs, réalisées depuis 2007 dans le cadre de plusieurs projets de recherche³.
- 7 Après une brève présentation des enjeux théoriques et des grandes lignes de cette démarche analytique inspirée des travaux de Michel Foucault, suivra une description de l'évolution des deux grandes filières brésiliennes d'exportation de la viande bovine et du soja, et des enjeux de durabilité auxquels elles font face. Les trois sections suivantes seront consacrées à l'étude des changements de techniques de gouvernement visant à prendre en charge ces enjeux de durabilité, à l'analyse des effets des actions mises en œuvre, et aux stratégies discursives déployées pour légitimer ces actions. La conclusion portera sur la manière dont la durabilité des filières a été définie et mise en action afin de soutenir le modèle agro-exportateur brésilien.

Analyser la gouvernance de la durabilité des chaînes globales de valeur : l'apport des théories foucaaldiennes

- 8 Les travaux qui se sont intéressés aux relations entre chaîne globale de valeur et durabilité ont le plus souvent porté leur attention sur les nouvelles formes de gouvernance non-étatiques s'appuyant sur le marché (Cashore 2002). Le constat, largement documenté dans la littérature, de l'incapacité des États à résoudre les problèmes environnementaux posés par la globalisation constituerait l'un des principaux facteurs de l'émergence de dispositifs de gouvernance privés et hybrides tels que les standards privés de durabilité et les dispositifs de certification et de labélisation des produits (Gulbrandsen 2010 ; Cashore, Auld & Newsom 2004 ; Graz & Nölke 2008).
- 9 À partir d'approches institutionnalistes fondées sur la légitimité, de nombreux travaux considèrent l'émergence de ces formes de gouvernance privée comme une réponse fonctionnaliste aux échecs de régulation des effets négatifs de la mondialisation (Bernstein & Cashore 2007 ; Schouten & Glasbergen 2011). La multiplication des initiatives privées permettrait ainsi de surmonter les capacités limitées des pays importateurs (du Nord) à imposer des politiques à leurs fournisseurs (du Sud) afin de réglementer les effets environnementaux et sociaux du commerce international des produits de base (Vermeulen 2010).
- 10 Néanmoins, la littérature qui aborde la gouvernance de la durabilité des chaînes globales de valeur a connu récemment une évolution sensible, à travers des analyses plus nuancées de la « privatisation de la gouvernance ». Plusieurs études montrent que les États sont loin d'être marginalisés. L'institutionnalisation des initiatives privées nécessite en effet un certain degré d'action publique, tant au stade de la formulation qu'au stade de la mise en œuvre (Guéneau & Drigo 2013 ; Vermeulen & Kok 2012). Le rôle de l'État face à l'émergence d'une gouvernance transnationale privée est également interprété à travers les formes de résistance élaborées au niveau national : une vague de normes publiques s'est développée dans les économies en transition en réaction à la mise en œuvre des normes de durabilité transnationales dans les secteurs de l'huile de palme, du soja et

d'autres matières premières (Schouten & Bitzer 2015 ; Wijaya & Glasbergen 2016). L'instauration d'une concurrence générée par les nouvelles normes nationales serait l'expression d'une lutte de pouvoir entre les acteurs publics nationaux et privés transnationaux, visant une réappropriation de la gouvernance des filières par les acteurs des pays producteurs (Hospes 2014).

- 11 Toutefois, ces différentes interprétations se penchent peu sur les dimensions cognitives qui influencent les pratiques de l'État. À quelques rares exceptions près (Nelson & Tallontire 2014), très peu de travaux ont abordé la manière dont les idées et valeurs façonnent l'action publique face à l'émergence des dynamiques privées de gouvernance de la durabilité des chaînes globales de valeur agricoles. Or, certaines représentations du monde, comme celles reliées aux idées néolibérales, peuvent avoir un pouvoir normatif considérable en alignant les conduites des individus sur les principes de l'économie de marché et de la compétition (Djama, Fouilleux & Vagneron 2011).
- 12 Les travaux de Michel Foucault autour du concept de gouvernementalité (Foucault 2004, 198) permettent d'apporter un éclairage sur les pratiques et les motivations de l'État en faveur d'une certaine représentation de ce que doit être la société. Par gouvernementalité, Foucault (2004,192) entend une forme concrète et spécifique d'exercice du pouvoir, définie comme la manière dont on « conduit la conduite des hommes ». Plusieurs interprétations de cette proposition ont été formulées, dont les principaux points de convergence renvoient à deux éléments essentiels : des techniques de gouvernement et une rationalité politique spécifiques (le terme « gouvernementalité » pouvant lui-même être considéré comme une contraction des termes « gouvernement » et « rationalité »).
- 13 La rationalité politique est définie par un ensemble d'idées, de principes et de connaissances qui encadrent un objet de gouvernement (Djama, Fouilleux & Vagneron 2011). Autrement dit, il s'agit du processus de sélection de ce que doit être l'objet d'une préoccupation sociale afin qu'il puisse être traité par l'action publique. Ce processus peut s'effectuer à travers des stratégies discursives : techniques permettant de produire des énoncés vrais, des « discours de vérité » qui se réfèrent à des visions du monde qu'un sujet cherche à imposer. Selon Foucault (1971, 12) : « Le discours n'est pas simplement ce qui traduit les luttes ou les systèmes de domination, mais ce pour quoi, ce par quoi on lutte, le pouvoir dont on cherche à s'emparer. »
- 14 Dans ses écrits, Foucault envisage le marché comme rationalité politique, celui-ci étant érigé comme principe régulateur fondamental des individus et des groupes :
 Le marché, de lieu de juridiction qu'il était encore jusqu'au début du XVIII^e siècle, est en train de devenir [...] un lieu que j'appellerai de véridiction. (Foucault 2004, 34)
 Le marché, ou plutôt la concurrence pure, qui est l'essence même du marché, ne peut apparaître que si elle est produite, et si elle est produite par une gouvernementalité active. [...] Il faut gouverner pour le marché, plutôt que gouverner à cause du marché. (Foucault 2004, 125)
- 15 Ainsi, au contraire du libéralisme, qui considère le marché comme un régulateur naturel des interactions humaines qui n'a nul besoin d'interférence publique pour être efficace, la doctrine néolibérale suppose au contraire un rôle interventionniste majeur de l'État pour soutenir les régulations marchandes (Fouilleux & Daviron 2010).
- 16 Les techniques de gouvernement néolibérales auxquelles se réfère Foucault consistent à imposer des standards de comportement aux individus et aux groupes d'une manière non

disciplinaire (Jeanpierre 2006). Pour Rose et Miller, il s'agit d'une transformation des formes de pouvoir qui ne s'exerce plus à travers l'obéissance et la sanction, mais plutôt à travers la persuasion, qu'ils qualifient « d'action à distance » (Rose & Miller 1992, 180). Par ailleurs, selon cette perspective, les individus et les groupes, au lieu d'être de simples sujets passifs qui répondent à des injonctions publiques, sont au contraire des sujets autonomes capables de réaliser eux-mêmes des fonctions de gouvernance (Sending & Neumann 2006).

- 17 Foucault considère donc l'État comme un acteur de premier plan dans l'art de gouverner les individus et les groupes. Toutefois, celui-ci fait faire plus qu'il ne fait, tout en fixant un cadre qui répond à certaines valeurs, en l'occurrence les valeurs marchandes, le tout permettant d'orienter les conduites des acteurs dans une direction particulière. L'action de l'État face à l'émergence de dispositifs privés de gouvernance de la durabilité des chaînes globales de valeur agricoles peut donc être analysée grâce à l'hypothèse de gouvernementalité néolibérale. Cela suppose d'identifier les changements des pratiques de gouvernement et du soutien des États aux dispositifs de gouvernance de la durabilité conformes à certains principes marchands, dans un contexte de globalisation économique. Le cas brésilien des chaînes globales de valeur du bœuf et du soja peut être utilisé dans cette perspective.

Les filières agroindustrielles d'exportation brésiliennes confrontées aux enjeux de durabilité

- 18 Depuis les années 1960, le Brésil a fortement développé son agriculture de rente, au point de devenir un géant de l'agrobusiness. Malgré la crise économique qui le touche durement et qui se reflète dans la baisse continue de ses exportations agricoles depuis 2013, la balance commerciale agricole du pays restait largement excédentaire en 2016, dépassant 60 milliards de dollars U.S. avec une valeur des exportations agricoles atteignant 71,5 milliards de dollars U.S. L'agriculture représente une source de devises considérable puisqu'elle concentre à elle seule près de 40 % de la valeur des exportations brésiliennes tous produits confondus, les secteurs soja et viande bovine comptant parmi les plus dynamiques. Or, ils sont confrontés depuis une quinzaine d'année à des enjeux de durabilité cruciaux.

La consolidation d'une filière viande bovine d'exportation

- 19 La filière bovine brésilienne a longtemps été caractérisée par une gestion lacunaire et une résistance très forte aux innovations (Barcellos *et al.* 2005). Dans les années 1990, l'élevage, essentiellement extensif, disposait d'un accès facile et peu réglementé à la terre, en particulier en Amazonie brésilienne. Cette situation a évolué progressivement au cours de la décennie 2000. L'ensemble de la filière s'est professionnalisée en amont (améliorations génétiques, nutrition, sécurité sanitaire) et en aval (abattage, conservation, transformation, distribution) (Ruviano, Barcellos & Dewes 2014). Le secteur a alors connu une croissance exponentielle, à tel point qu'il constitue à l'heure actuelle le plus grand troupeau commercial du monde. Il a dépassé 218 millions de têtes en 2016, après avoir progressé de plus de 40 % en dix ans (IBGE 2017). Environ 30 % des propriétés agricoles brésiliennes ont une activité d'élevage, ce qui représente à peu près 1,2 millions d'éleveurs bovins (Alves-Pinto, Newton & Pinto 2013). La croissance récente de l'industrie

bovine a eu lieu principalement dans les États amazoniens où le cheptel constitue près de 38 % du cheptel total du pays, contre seulement 18 % en 1990 (IBGE 2017).

- 20 La viande de bœuf est le produit phare de la filière. Avec 9,5 millions de tonnes équivalent carcasse, soit plus de 15 % de la production mondiale, le Brésil occupe le deuxième rang de cette spécialité derrière les États-Unis (USDA 2018). Autrefois dominants, l'autoconsommation, les ventes directes dans les fermes d'élevage et les circuits locaux informels sont devenus de moins en moins importants par rapport aux nouveaux canaux de commercialisation mis en place pour approvisionner les grandes zones urbaines du sud du pays et les marchés internationaux. Le commerce de détail de la viande, principalement organisé avant les années 2000 par de petites boucheries bien implantées localement, a désormais laissé place aux supermarchés dont trois grandes enseignes (Pão de Açúcar, filiale du groupe Casino, Carrefour et Walmart) contrôlent la majeure partie des ventes aux consommateurs finaux.
- 21 En amont, l'industrie s'est concentrée autour de trois groupes principaux (Marfrig, JBS et Minerva) qui abattent et transforment l'essentiel de la viande brésilienne et jouent le rôle de grossistes et intermédiaires entre les ranchs d'élevage et les grands distributeurs. Ces grandes entreprises industrielles représentaient déjà plus d'un tiers des ventes de gros du secteur en 2008 (Schlesinger 2010), et leur pouvoir s'est renforcé depuis. Bien que les dirigeants de JBS soient impliqués dans les scandales de corruption récents qui ont conduit à une forte baisse des recettes du groupe, celui-ci demeure un poids lourd de l'industrie mondiale de la viande.
- 22 Même avec 80 % de la production nationale absorbée par sa consommation domestique, le Brésil est un acteur majeur sur le marché mondial. Depuis plus d'une décennie, il est l'un des trois premiers exportateurs mondiaux. En 2016, la part de la viande bovine dans la valeur des exportations agricoles brésiliennes se situait autour de 7,5 % (MAPA 2017a). Contrairement à l'Inde, qui a gagné depuis 2009 des parts sur des marchés de basse qualité au Moyen-Orient et en Afrique, le Brésil a visé davantage les marchés plus rémunérateurs. Les exportations de viande bovine devraient croître de 3 % par an en moyenne au cours de la prochaine décennie (MAPA 2017b).

La filière soja, moteur de l'agro-industrie d'exportation

- 23 La production de soja a démarré dans le Brésil méridional durant les années 1960 pour ensuite progresser rapidement vers le nord, jusqu'à atteindre les zones de transition situées dans le sud de l'Amazonie. Pour ne donner qu'une rapide illustration de la conquête des territoires septentrionaux par le soja, il suffit de rappeler que les surfaces ont été multipliées par dix en quinze ans dans la méso-région nord de l'État du Mato Grosso, pour s'étendre à l'heure actuelle sur presque 5,8 millions d'hectares (IBGE 2017).
- 24 L'avancée du soja est concomitante d'une restructuration en profondeur de la filière. Son évolution a en effet été marquée par un double mouvement de concentration et d'internationalisation. Quatre grandes entreprises multinationales, nommées ABCD (ADM, Bunge, Cargill et Dreyfus), ont fortement investi et sont intégrées verticalement, de la production d'engrais à la commercialisation. En 2005, le même quatuor contrôlait déjà la transformation de 57 % de la production domestique de soja (Leite & Wesz 2013).
- 25 Le développement exponentiel de la filière est également dû à une intervention forte de l'État brésilien. En premier lieu, grâce aux travaux de l'entreprise brésilienne de

recherche agricole publique (Embrapa), les entrepreneurs agricoles ont adopté un paquet technologique leur permettant d'augmenter les rendements sur des sols acides peu propices à la culture du soja. Le gouvernement a aussi mis en place une politique active d'accès au crédit rural dont ont bénéficié les plus grands producteurs, attitude très généreuse puisqu'une grande partie de ces prêts n'a pas été remboursée (Leite & Wesz 2013).

- 26 Le « complexe soja » est composé de trois produits (fèves, tourteaux et huiles). Ce secteur est à l'heure actuelle le moteur de l'agrobusiness brésilien. La production de soja a augmenté plus rapidement que celle de toute autre culture agricole. Au cours des dix dernières années, elle a progressé de près de 90 %, et les projections officielles laissent entrevoir une croissance supplémentaire de 30 % au cours de la prochaine décennie (MAPA 2017b). Le soja représente plus de 35 % de la valeur des exportations agricoles brésiliennes en 2016, dont 80 % est obtenue grâce au seul commerce des fèves (MAPA 2017a). Le Brésil dispose d'environ 40 % des parts du marché mondial de ce produit primaire sur lequel il s'est spécialisé. Néanmoins, il figure également à la deuxième place des exportateurs mondiaux de tourteaux et d'huile. Au total, les revenus d'exportation du soja brésilien approchaient 25 milliards de dollars en 2016 (MAPA 2017a). La majeure partie de ce qui est exporté est utilisée pour approvisionner les filières de production animale intensives en Europe et en Chine. En 2016, l'Union européenne en recevait à elle seule 21 %.

La déforestation amazonienne au cœur des enjeux de durabilité des filières

- 27 La question de la durabilité des grands secteurs agro-exportateurs brésiliens est entrée dans le débat public à la suite de la montée en flèche des taux de déforestation qui ont culminé à 27 772 km² en 2004. Dès le début des années 2000, plusieurs ONG ont commencé à lancer des campagnes dénonçant l'impact sur la forêt amazonienne de l'expansion du soja vers le nord du Brésil. Leurs actions se sont centrées, en Europe, sur les grandes chaînes de restauration rapide qui commercialisent des *nuggets* de poulet nourri au soja brésilien, faisant naître une « connexion *nuggets*⁴ ». Greenpeace est venu en renfort avec un rapport qui a eu un certain effet médiatique (Greenpeace 2006). Pourtant, la question du rôle de la filière soja dans le processus de déforestation reste un sujet controversé en raison de l'implantation d'une partie de ces cultures sur des pâturages dégradés (Brandão, Rezende & Marques 2006). Cet argument a été mis en avant par les producteurs du Mato Grosso au plus fort de leur conflit avec les ONG écologistes. Certaines études ont malgré tout appuyé la thèse d'une relation forte entre la progression du soja et la diminution de la forêt amazonienne (Morton *et al.* 2006).
- 28 Au début des années 2000, l'industrie bovine a elle aussi été confrontée à des défis de durabilité qui ont depuis profondément modifié son organisation. Certains auteurs affirmaient alors que la progression des exportations de viande bovine brésilienne rendait plausible le retour de la « connexion hamburger⁵ » (Kaimowitz *et al.* 2004). De nombreux acteurs de la filière soulignent que l'accélérateur de ces changements a été, comme dans le cas du soja, la publication d'un rapport de Greenpeace accusant l'élevage brésilien d'être la principale cause de la déforestation en Amazonie (Greenpeace 2009). Bien que cette question soit elle aussi controversée en raison de la complexité des déterminants de la déforestation⁶, certains travaux montrent que les deux-tiers environ

des changements d'utilisation des terres en Amazonie brésilienne se font au profit des pâturages (Coutinho *et al.* 2013).

- 29 Les campagnes menées par les ONG se sont renforcées et ont trouvé des relais politiques en Europe dont les effets sont encore visibles aujourd'hui, à travers par exemple les intentions récentes d'en finir avec la « déforestation importée » (Cuypers *et al.* 2013). Depuis une dizaine d'année, les acteurs des filières concernées ont sérieusement pris en considération la menace d'une restriction européenne des importations brésiennes de soja et de viande de bœuf.

L'action en faveur de la durabilité des filières agro-exportatrices : une imbrication public-privé

- 30 L'action gouvernementale destinée à changer les comportements des acteurs des filières de production incriminées s'est en premier lieu focalisée sur des instruments dits « de commandement et de contrôle ». La première version du plan visant à encadrer la déforestation en Amazonie (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM) a été lancée en 2004. Elle prévoyait la création d'aires protégées, l'intensification des actions de régulation foncière et le renforcement des opérations de surveillance associées à des sanctions pour les contrevenants.
- 31 Très peu de temps après, la création de groupes de travail multi-acteurs fut le point de départ de la prise en charge de la question de la durabilité des filières agro-exportatrices brésiennes par des agents non-étatiques. Le premier créé (Grupo de Trabalho da Soja – GTS), en novembre 2006, avait pour objectif la signature d'engagements visant à limiter l'impact de la filière soja sur la déforestation amazonienne. Il rassemblait les grandes entreprises de trituration et négoce du secteur (Bunge, Cargill et ADM), le principal groupe national de production de soja (AMAGGI), les deux grandes associations représentatives de la filière, l'Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais – Abiove [Association brésilienne des industries des oléagineux] et l'Associação Brasileira dos Exportadores de Cereais – Anec [Association brésilienne des exportateurs de céréales], les grands réseaux d'ONG transnationales (Greenpeace, WWF, TNC et Conservation International) et un regroupement d'organisations de la société civile brésiennes (Articulação Soja). Avec les mêmes perspectives, un Groupe de travail sur l'élevage bovin durable (Grupo de Trabalho da Pecuária Sustentável – GTPS) a été créé en 2007. Des producteurs, des industriels, des distributeurs, des organismes gouvernementaux, des ONG s'y étaient retrouvés pour agir comme une plateforme de réflexion, de discussion, de proposition et d'action sur les questions de durabilité des filières brésiennes de ce secteur. Comme nous allons le voir, tant au sein du GTS que du GTPS, le principal sujet de débat sur la durabilité a été celui de la déforestation en Amazonie.

Le cas de la filière soja

- 32 En 2006, les grands acteurs de la filière soja, Abiove et Anec, ont décidé de réagir aux critiques que leur adressaient les écologistes et de répondre aux demandes de leurs acheteurs européens en mettant en place un moratoire dans lequel les signataires s'engageaient à ne plus commercialiser ces oléagineux s'ils provenaient de terres

déboisées en Amazonie. Portée à l'origine par les ONG, cette initiative a été approuvée par les acteurs du Mato Grosso, de loin le plus gros État producteur de soja du Brésil, où le groupe Amaggi a établi son siège. Ce dernier est une holding très puissante appartenant à la famille de l'ancien gouverneur de l'État, lequel assume actuellement le poste de ministre de l'Agriculture au sein du gouvernement dirigé par Michel Temer. Bien qu'il s'agisse d'une initiative privée volontaire, le moratoire a été soutenu par le gouvernement du Mato Grosso, puis par d'autres entités gouvernementales à l'échelle des États et de la Fédération (Aubertin 2015). En 2008, le ministère de l'Environnement a lui-même officiellement rejoint le GTS permettant que la surveillance de l'application d'une initiative privée soit réalisée par un organisme public, l'Institut national de recherches spatiales (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE), au moyen de techniques d'observation satellitaires de suivi de l'évolution des cultures. Le moratoire a fait l'objet, le 9 mai 2016, d'un accord stipulant sa reconduction illimitée qui a été signé en présence de la ministre de l'Environnement.

- 33 L'autre grande initiative privée sur la durabilité de la filière soja, lancée dans les années 2000, a été la Table ronde sur le soja responsable (Round Table on Responsible Soy Association – RTRS) à laquelle les acteurs de ce secteur ont participé en tant que membres du conseil d'administration. Il s'agit d'une organisation transnationale impulsée par le WWF visant à établir et mettre en œuvre des critères et indicateurs de production responsable. Les représentants de la filière s'en sont néanmoins retirés en 2010. Le point d'achoppement principal concernait la volonté de la RTRS de limiter les conversions de nouvelles aires de végétation native en culture de soja, quel que soit le biome, y compris hors d'Amazonie. L'Abiove et l'association des producteurs de soja du Mato Grosso (Aprosoja) ont considéré cette mesure trop restrictive. Toutes deux prônent une conception de la durabilité plutôt basée sur le respect de la réglementation nationale à laquelle il faut associer l'adoption de meilleures pratiques agricoles et sociales (Hospes 2014).
- 34 Elles ont alors contribué à développer une initiative alternative, Soja Plus, dont le cahier des charges est moins exigeant. Ce dernier n'inclut aucune disposition permettant de limiter le déboisement au-delà de ce qui est prévu par la loi. Comme le code forestier brésilien autorise le défrichement d'une fraction de chaque parcelle exploitée (voir infra), Soja Plus n'offre donc pas de garantie de lutte contre la déforestation. Même si plusieurs gouvernements des États fédérés sont formellement devenus membres de ce programme, seulement 8 % des producteurs de soja y ont formellement adhéré, ce qui correspond à 7 % des plantations. Les superficies certifiées RTRS au Brésil sont quant à elles encore moins représentatives puisqu'elles couvrent moins de 3 % de la surface des cultures de soja du pays. Toutefois, elles ont tendance à progresser concomitamment à l'émergence de mesures visant à lutter contre la déforestation importée en Europe. En France, par exemple, le Plan climat lancé en 2017 par le ministre de la Transition écologique et solidaire prévoit de mettre fin rapidement à l'importation de produits qui conduiraient à la destruction des forêts tropicales, notamment le soja non durable.

Le cas de la filière viande bovine

- 35 À partir de 2007, l'action publique de lutte contre la déforestation a associé les mesures de contrôle et de sanction à des dispositions incitatives. Cette réorientation s'est exprimée en premier lieu par la publication, à l'initiative du ministère de l'Environnement, d'une

liste noire des municipalités (*municípios*) les plus touchées par ce phénomène en Amazonie (décret n° 6.321/2007) qui ont acquis, de ce fait, un statut de zones d'action prioritaire dans le combat contre le déboisement. En 2008, les opérations de contrôle renforcé de l'Institut brésilien de l'environnement (IBAMA) ont ciblé prioritairement les 36 localités ainsi désignées et ont obtenu la fermeture de plusieurs entreprises dont l'activité était illégale et l'inculpation de leurs dirigeants.

- 36 Dans le même temps, par l'intermédiaire de la Banque centrale, le gouvernement a interdit l'accès au crédit pour les producteurs situés dans les municipalités pointées du doigt, freinant largement les possibilités d'investissement des éleveurs. L'une des principales conditions permettant à ces acteurs de sortir de cette liste noire consiste à s'enregistrer sur le cadastre environnemental rural (Cadastro Ambiental Rural – CAR) et d'en respecter les normes, notamment en ce qui concerne les aires protégées à des titres divers. Mais cette conditionnalité ne s'applique que si elle concerne au moins 80 % du parcellaire de la municipalité, ce qui oblige les propriétaires privés de ce territoire à s'organiser collectivement afin d'atteindre cet objectif. L'inscription sur le CAR doit permettre aux autorités compétentes de contrôler la bonne application du code forestier, en particulier de recenser et délimiter les aires qui doivent être dédiées à la conservation afin de faciliter les opérations de surveillance et de repérer les contrevenants. Chaque propriétaire a en effet l'obligation légale de maintenir, sur ses parcelles mises en exploitation, une portion de forêt sur pied à des fins environnementales, appelée réserve légale. A celle-ci s'ajoutent les aires de protection permanentes (Áreas de Preservação Permanente – APP) qui sont les zones pentues ou écologiquement sensibles comme les abords des cours d'eaux.
- 37 Prenant en compte ces mesures, des initiatives territoriales multipartites telles que le programme Municipalités vertes ont été lancées, d'abord dans certaines localités comme celle de Paragominas (2009) puis, en 2011, à l'échelle de l'État du Pará. Des accords de coopération ont été passés entre les autorités locales, les acteurs des filières de production agricoles et les ONG environnementalistes pour que les municipalités adhérant au programme puissent sortir de la liste noire.
- 38 Toujours en 2009, les nouvelles modalités d'action publique se sont étendues à l'ensemble de la filière de la viande bovine. Le bureau du procureur public fédéral a introduit un accord d'ajustement de conduite (Termo de Ajustamento de Conduta – TAC), dispositif contractuel dont le non-respect permet d'engager des poursuites judiciaires contre les abattoirs et les entreprises de conditionnement de viande qui s'approvisionnent auprès de fournisseurs ne respectant pas la loi. Les firmes situées en aval des filières avaient déjà anticipé les critiques sur le faible niveau de contrôle de leurs sources d'approvisionnement en mettant en œuvre leurs propres systèmes fondés sur des codes de conduite soulignant le caractère extrêmement vertueux de leurs activités. Toutefois, ces initiatives unilatérales ont fréquemment été dénoncées par les ONG comme étant de simples stratégies de marketing vert. Des accords ont alors été passés avec ces organisations. Les quatre plus grandes entreprises d'abattage ont signé en 2009 un manifeste « zéro déforestation » qui les engage, après son entrée en vigueur, à ne plus acheter d'animaux provenant de parcelles qui seraient déboisées ou de propriétés qui n'ont pas réalisé leurs CAR. Malgré l'opposition initiale d'une partie de ses membres, en particulier les syndicats d'éleveurs, le GTPS s'est engagé à soutenir cet objectif pour l'Amazonie (GTPS 2013).

- 39 La liste noire, les interdictions d'accès au crédit et enfin le TAC sont trois mesures d'encadrement mises en place par le gouvernement fédéral qui ont eu un effet incitatif puissant, poussant les acteurs situés en amont des filières non seulement à régulariser leur propre situation à travers la réalisation du CAR sur leur parcelle, mais également à créer des formes d'auto-organisation leur permettant de prendre leur distance avec les mesures restrictives et punitives qui leur sont imposées collectivement, tant sur un territoire donné que tout au long d'une chaîne de valeur.

Effets des instruments de gouvernance de la durabilité des filières

- 40 Les instruments visant à satisfaire l'objectif « zéro déforestation » en Amazonie ont eu un certain effet sur les comportements des acteurs de l'amont des filières. Par exemple, depuis la mise en œuvre du moratoire sur le soja, en 2006, la conversion de forêts en cultures de cette oléagineuse s'est maintenue à un très faible niveau (Gibbs *et al.* 2015).
- 41 Concernant la filière viande, l'impact de l'accord « zéro déforestation » est davantage discuté. Dans l'État du Pará, à la fin de l'année 2013, 96 % des transactions entre les abattoirs JBS et leurs fournisseurs concernaient des propriétés disposant d'un CAR, alors qu'avant l'accord, seulement 2 % d'entre elles étaient cadastrées (Gibbs *et al.* 2016). Toutefois, que ces dispositifs soient effectifs ne signifie pas qu'ils soient efficaces. La mise en œuvre du CAR a certes progressé, mais certaines études montrent que les producteurs continuent de déboiser en raison de l'insuffisance des contrôles et des sanctions (Azevedo *et al.* 2017). En outre, l'accord « zéro-déforestation » est couramment contourné (Alix-Garcia & Gibbs 2017). En effet, dans sa partie amont, la filière compte un grand nombre de ranchs qui jouent le rôle d'éleveurs initiaux. Les jeunes bovins y sont vendus à de plus grandes fermes d'engraissement qui, à leur tour, fournissent les abattoirs. Ces derniers peuvent donc être amenés à acheter des animaux qui ont été initialement élevés dans des exploitations non conformes à la loi.
- 42 Qui plus est, les efforts de régulation des filières, en priorisant la lutte contre la déforestation en Amazonie, ont entraîné des effets de fuite⁷. Les cultures de soja et pâturages extensifs ont été progressivement relocalisés dans le Cerrado voisin qui couvre près d'un-quart de la surface du pays. Immense savane arborée située dans le Centre-Ouest, ce biome sert de « soupape » aux restrictions de déboisement appliquées en Amazonie (Sawyer 2008). Près de la moitié de sa végétation originelle a d'ores et déjà disparu et, de 2000 à 2015, les taux de conversion des superficies de sa végétation native en d'autres usages ont dépassé ceux de l'Amazonie sur la même période (Reis *et al.* 2017).
- 43 Il convient également de signaler que le taux annuel de déforestation reste élevé en Amazonie et qu'il a progressé depuis 2012. Sur la période 2015-2017 plus de 20 000 km² de forêts ont disparu. La révision du code forestier en 2012 a permis la légalisation d'activités autrefois interdites. Avant la réforme, il y avait obligation de maintenir, en plus des Aires de préservation permanentes (APP), une réserve légale correspondant à au moins 80 % de la surface de chaque propriété amazonienne. Le nouveau code autorise à présent le décompte des APP dans les surfaces de réserve légale et, si les autorités locales le souhaitent, le seuil de 80 % peut être porté à 50 % sous certaines conditions⁸. De plus, la restauration des surfaces qui ont été défrichées en empiétant sur le pourcentage de réserve légale ne constitue plus une obligation stricte à laquelle doivent se plier les

propriétaires d'espaces déboisés. Ces derniers peuvent désormais compenser les pertes de forêts sur des terrains jugés plus intéressants pour la production agricole au moyen de l'achat de parcelles forestières encore intactes – généralement peu propices à une activité agricole rentable – sur le même biome. Une grande part des déboisements illégaux passés ont donc été légalisés. En outre, la réforme permet aux propriétaires qui adhèrent à un programme de restauration environnementale de bénéficier d'une amnistie sur les pénalités relatives au non-respect du précédent code forestier, sous réserve que les déforestations illégales soient antérieures à 2008. Cette clémence crée de fait une incitation aux déboisements illégaux futurs qui pourraient à leur tour être pardonnés par une nouvelle réforme (Brancalion *et al.* 2016).

- 44 La consolidation des forces politiques représentatives des intérêts agroalimentaires au sein du Congrès (la *bancada ruralista*) a fragilisé la plupart des acquis. Elle a notamment conduit au démantèlement des politiques publiques de soutien à la petite agriculture alors que, dans le même temps, l'aide publique aux activités agro-exportatrices s'est renforcée (Paula, Gómez & Tracz 2017). Le retour à des politiques orientées vers l'expansion agricole en Amazonie n'est donc pas à exclure totalement. Plusieurs décrets exécutifs promulgués récemment par le président de la République (*medidas provisórias*), qui ont force de loi immédiate, visent à régulariser des occupations d'exploitations agricoles illégales sur des aires protégées en Amazonie.

La requalification du problème environnemental

- 45 La question environnementale, telle qu'elle a été reformulée dans les années 2000 à partir de l'activisme des ONG, concernait l'impact du modèle agro-exportateur sur la forêt amazonienne. L'argumentation avancée, la rapidité avec laquelle elle s'est diffusée et ses effets sur l'opinion publique mondiale ont poussé les acteurs économiques brésiliens du soja et de la viande bovine, ainsi que leurs représentations politiques au sein de l'État, à une rupture stratégique.
- 46 Choissant dans un premier temps de s'opposer frontalement aux forces environnementales, les tenants de l'agrobusiness ont tenté de décrédibiliser l'action des ONG en brandissant le spectre du complot international. Des déclarations souvent relayées par les militaires et appuyées par certaines publications, présentaient ces organisations comme des entités à la solde de puissances étrangères cherchant à s'approprier les riches ressources de l'Amazonie⁹. Cette stratégie du conflit frontal a cependant été abandonnée lorsque les acteurs de l'agrobusiness ont compris que les ONG jouissaient d'une forte crédibilité auprès de l'opinion publique, y compris internationale.
- 47 Une réorientation s'est alors opérée. Les acteurs de l'agrobusiness et leurs alliés, y compris les représentants du gouvernement, ont construit un « discours de vérité » bien rôdé, dont la force de persuasion est très puissante. Analysant les prises de parole de l'actuel ministre de l'Agriculture et de son prédécesseur, Porto (2014) montre que leur dispositif rhétorique comporte quatre types d'arguments : l'agrobusiness a modifié ses pratiques dans le sens de la durabilité ; il permet à l'État d'entrer dans la modernité et de combattre le sous-développement ; il est le porte-drapeau de la lutte contre la faim dans le monde ; les efforts gouvernementaux d'encadrement des activités agricoles permettent de lutter contre l'illégalité et de rétablir l'État de droit.

- 48 Dans le cas du soja et de la viande de bœuf, l'opération discursive de réappropriation de la critique environnementaliste a visé en premier lieu à attribuer un contenu à la durabilité des filières agro-exportatrices, bien que ces deux termes soient fortement antagoniques. Lors des réunions du GTPS on ne manque pas de rappeler, par exemple, les profonds changements intervenus depuis quelques années chez les éleveurs : adhésion à des chartes de durabilité ; participation à des projets pilotes, accords passés avec les ONG pour établir des programmes « zéro déforestation ». L'accroissement de productivité est présenté comme un moyen d'éviter de déboiser de nouvelles parcelles. Les efforts réalisés au cours des dernières années pour lutter contre les activités illégales sont loués, bien que ceux-ci découlent en grande partie de la réforme du code forestier permettant d'amnistier les propriétaires ayant déboisé illégalement.
- 49 Quant aux pesticides, que les mouvements socio-environnementaux appellent « produits agro-toxiques » ou, pour les plus revendicatifs, « poisons » (*venenos*), ils sont qualifiés de produits défensifs (*defensivos*) par les acteurs de l'agrobusiness qui mettent en avant la nécessité de lutter contre les maladies tropicales. Leur utilisation accrue apparaît ainsi comme un progrès nécessaire. Dans le même temps, les détracteurs d'une agriculture basée sur la chimie sont accusés d'être rétrogrades, de freiner le développement du pays et son entrée dans la modernité.
- 50 S'agissant de la question foncière, qui reste l'un des obstacles principaux à l'expansion du modèle agro-exportateur lancé durant la révolution verte, elle est présentée comme un simple problème d'organisation du territoire et non comme une revendication de partage plus équitable des terres. En Amazonie, la réforme du code forestier est affichée comme une mesure pragmatique et efficace, qui permet de donner plus de souplesse aux acteurs économique du territoire, en concentrant la déforestation sur les zones les plus appropriées au développement, tout en conservant les régions importantes du point de vue écologique. Un tel raisonnement de partage des territoires est appliqué à une large échelle, incluant le biome du Cerrado comme celui d'Amazonie. Le discours d'investiture de la présidente Dilma Rousseff du 1^{er} janvier 2011 est assez révélateur de cette stratégie de spécialisation des territoires :
- Valoriser le développement régional est un autre impératif d'un pays continental [...], préservant et respectant la biodiversité de l'Amazonie, dans le Nord, et donnant les conditions au développement de l'extraordinaire production agricole dans le Centre-Ouest.¹⁰
- 51 Plusieurs personnalités se sont prononcées pour une extension du moratoire soja à d'autres biomes, mais le ministre de l'Agriculture actuel s'y est opposé. Tout comme en Amazonie, face à l'émergence progressive des problèmes environnementaux du Cerrado dans l'espace public, le discours de l'État se focalise sur le partage du territoire entre fonctions de production et fonctions de conservation. L'amélioration des techniques agropastorales, l'intensification des activités d'élevage et la récupération de terres dégradées sont les éléments qui sont les plus souvent avancés par l'État et ses représentants pour prendre en charge cette question environnementale.
- 52 Le modèle de production agro-exportateur n'est donc pas remis en cause. Loin s'en faut puisqu'il est au contraire défendu vigoureusement par la présence au sein du Congrès brésilien d'une élite agricole nombreuse et puissante. Il est également soutenu par l'exécutif, quelles que soient les alternances politiques. Alors que, nous l'avons vu, le ministre de l'Agriculture actuel appartient à la famille des plus gros producteurs de soja

du Mato Grosso, sous le gouvernement précédent le poste était occupé par une femme d'entreprise à la tête d'un empire dans l'élevage, qui avait dirigé jusqu'en 2011 la Confédération de l'agriculture et de l'élevage du Brésil (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA), le syndicat agricole le plus puissant du pays.

Conclusions

- 53 L'analyse ici conduite met en perspective les stratégies mises en œuvre par l'État à la suite des critiques portées par des acteurs environnementaux à propos des choix opérés il y a trente ans avec la « révolution verte ». Ces décisions ont été prises dans un contexte de libéralisation des économies et des échanges et d'ajustement structurel où le mot d'ordre était de profiter autant que faire se pouvait des avantages comparatifs agricoles du Brésil pour développer un modèle orienté vers les marchés internationaux. Le défi auquel l'État brésilien a été confronté récemment a été d'imaginer des formes subtiles d'adaptation aux exigences de durabilité imposées au niveau international, formes qui prennent l'apparence d'une adhésion aux discours et aux pratiques néolibérales, plutôt que d'une résistance frontale aux ONG environnementales.
- 54 L'émergence dans l'espace public du problème des effets sociaux et environnementaux du modèle agro-exportateur a conduit à une réappropriation et une requalification des questions socio-environnementales par le pouvoir en place, ainsi qu'à une mutation des modes d'intervention ciblés sur la durabilité des filières, conformément au modèle de la gouvernamentalité théorisé par Michel Foucault : des techniques de gouvernement et une rationalité politique spécifiques. Concrètement, alors qu'il s'agissait au départ de résoudre le problème à l'aide de mesures coercitives, les autorités ont progressivement privilégié les mesures persuasives, opérant le passage d'un État prescripteur à un État régulateur. Ainsi, de grands objectifs généraux de durabilité ont été définis. Ils ont été essentiellement centrés sur la lutte contre la déforestation en Amazonie en déterminant un cadre d'intervention permettant de contrôler les actions à distance et de cadrer le comportement des acteurs de la filière. Les conditions offertes aux municipalités inscrites sur la liste noire de la déforestation pour en sortir ou encore la possibilité de compenser la perte de réserve légale par l'achat de propriétés forestières sont emblématiques d'une mutation des techniques de gouvernement marquée par l'adoption de valeurs néolibérales. Divers instruments conformes à cette doctrine ont été privilégiés (Guthman 2008) : accords « zéro déforestation », normes de bonnes pratiques, participation des parties prenantes à des groupes de travail multi-acteurs, systèmes de certification de la durabilité. L'action publique et l'action privée œuvrent ainsi de concert, reflet de la manière dont, à différentes échelles, les acteurs et l'intérêt public se confondent avec les acteurs et l'intérêt privé.
- 55 C'est le cas dans la lutte contre la déforestation où sont mises en œuvre, dans le cadre d'une rationalité spécifique, des stratégies discursives permettant de conforter le pouvoir de l'agrobusiness menacé par la critique et d'atteindre un objectif conforme au référentiel du modèle agro-exportateur. Abordée quasi uniquement sous l'angle médiatique de la lutte contre le déboisement en Amazonie, la question environnementale est façonnée de manière à pouvoir redonner du crédit à des secteurs agroindustriels hautement controversés. Les prises de parole cherchent à inverser l'image négative des filières soja et viande bovine auprès de l'opinion publique, soulignant les efforts menés pour les rendre plus durables et pour rétablir la légalité et l'État de droit dans un secteur pointé

du doigt en raison de sa propension à se soustraire aux lois. Ces arguments sont confortés par le discours sur la légitimité d'un modèle agricole qui a surmonté la grave crise économique dont le Brésil semble à peine se relever. L'agrobusiness est présenté comme un secteur résilient et moderne, indispensable au développement du pays, et essentiel pour nourrir le monde. Le retrait apparent de l'État au profit d'une mise en avant de la responsabilisation des filières agit comme une mise en scène, alors qu'en réalité la manière dont la durabilité est prise en charge par le gouvernement participe de la poursuite du projet de modernisation conservatrice de l'agriculture brésilienne idéalisée dans les années 1960. La question environnementale n'est pas abordée comme une fin en soi mais plutôt comme un moyen de parvenir à développer certaines positions sur des marchés où elle est particulièrement sensible.

- 56 L'intégration de la contrainte environnementale au projet politique d'expansion de l'agrobusiness d'exportation s'est fortement focalisée sur le problème de la déforestation en Amazonie qui a fait l'objet d'un travail politique considérable de la part des ONG. Enjeu environnemental majeur, certes, l'attention privilégiée apportée à cette question n'en a pas moins été la cause de la mise au second plan de toute une série de problèmes qui conditionnent pourtant la durabilité du modèle agricole brésilien. C'est le cas, entre autres, de l'extension de systèmes de production très prédateurs pour les ressources naturelles (eau, sols, biodiversité) dans le reste du pays, en particulier dans le Cerrado, ou encore d'une agriculture fortement basée sur la chimie, avec toutes les conséquences qui en découlent. La transition environnementale de l'agriculture brésilienne nécessite une réflexion plus large, au-delà d'une simple accommodation du modèle agricole dominant, pour s'orienter vers des systèmes mieux diversifiés laissant davantage d'espaces aux productions agro-écologiques de plus en plus demandées par les consommateurs des grandes villes.

Alix-Garcia, Jennifer & Holly K. Gibbs. 2017. « Forest Conservation Effects of Brazil's Zero Deforestation Cattle Agreements Undermined by Leakage. » *Global Environmental Change* 47 (Supplement C): 201-217.

Alves-Pinto, Helena Nery, Peter Newton & Luis Pinto. 2013. « Certifying Sustainability: Opportunities and Challenges for the Cattle Supply Chain in Brazil. » *CAFS Working Paper* vol. 57. Copenhagen: CGIAR.

Aubertin, Catherine. 2015. « Deforestation Control Policies in Brazil: Sovereignty Versus the Market. » *Forests, Trees and Livelihoods* 24 (3):147-162.

Azevedo, Andrea A. et al. 2017. « Limits of Brazil's Forest Code as a Means to End Illegal Deforestation. » *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114 (29):7653-7658.

Barcellos, Júlio O. J. et al. 2005. « A pecuária de corte no Brasil : uma abordagem sistêmica da produção a diferenciação de produtos. » *Jornadas de economia regional comparada*, Porto Alegre, 3-10 outubro 2005, manuscrit.

Bernstein, Steven, & Benjamin Cashore. 2007. « Can Non-State Global Governance Be Legitimate? An Analytical Framework. » *Regulation & Governance* 1 (4):347-371.

Brancalion, Pedro H. S. et al. 2016. « Análise crítica da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (2012), que substituiu o antigo Código Florestal : atualizações e ações em curso. » *Natureza & Conservação* 14 : e1-e16.

Brandão, Antonio Salazar Pessoa, Gervásio Castro de Rezende, & Roberta Wanderley da Costa Marques. 2006. « Crescimento agrícola no período 1999/2004 : a explosão da soja e da pecuária bovina e seu impacto sobre o meio ambiente. » *Economia Aplicada* 10: 249-266.

- Brannstrom, Christian *et al.* 2012. « Compliance and Market Exclusion in Brazilian Agriculture: Analysis and Implications for “Soft” Governance. » *Land Use Policy* 29 (2): 357-366.
- Butler, Rhett A. & William F. Laurance. 2008. « New Strategies for Conserving Tropical Forests. » *Trends in Ecology & Evolution* 23 (9) : 469-472.
- Carrasco, Lorenzo, dir. 2001. *Máfia verde : o ambientalismo a serviço do "governo mundial"*. Capax Dei ed. Rio de Janeiro : Executive Intelligence Review.
- Cashore, Benjamin. 2002. « Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority. » *Governance* 15 (4): 503-529.
- Cashore, Benjamin William, Graeme Auld, & Deanna Newsom. 2004. *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority*. New Haven: Yale University Press.
- Coutinho, Alexandre C. *et al.* 2013. *Uso e cobertura da terra nas áreas desflorestadas da Amazônia Legal : TerraClass 2008*. Brasília & São José dos Campos : EMBRAPA & INPE.
- Cuyppers, Dieter *et al.* 2013. « The Impact of EU Consumption on Deforestation: Comprehensive Analysis of the Impact of EU Consumption on Deforestation. » Rapport final. Disponible sur : <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/1.%20Report%20analysis%20of%20impact.pdf> (consulté le 16 mai 2018).
- Djama, Marcel, Eve Fouilleux, & Isabelle Vagneron. 2011. « Standard-Setting, Certifying and Benchmarking: A Governmentality Approach to Sustainability Standards in the Agro-Food Sector. » In *Governing Through Standards: Origins, Drivers and Limitations*, dirigé par Stefano Ponte, Peter Gibbon & Vestergaard Jakob, 184-209. Basingstoke : Palgrave Macmillan UK.
- Foucault, Michel. 1971. *L'ordre du discours*. Paris : Gallimard.
- Foucault, Michel. 2004. *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*. Paris : Ehes/Gallimard/Seuil.
- Fouilleux, Eve & Benoit Daviron. 2010. « Néolibéralisme. » In *Dictionnaire de la globalisation : droit, science politique, sciences sociales*, dirigé par André-Jean Arnaud, 389-396. Paris: LGDJ-Lextenso.
- Gibbs, Holly K. *et al.* 2015. « Brazil's Soy Moratorium. » *Science* 347 (6220): 377-378.
- Gibbs, Holly K. *et al.* 2016. « Did Ranchers and Slaughterhouses Respond to Zero-Deforestation Agreements in the Brazilian Amazon? » *Conservation Letters* 9 (1): 32-42.
- Graz, Jean-Christophe & Andreas Nölke, dir. 2008. *Transnational Private Governance and Its Limits, ECPR Studies in European Political Science*. London: Routledge.
- Greenpeace. 2006. « Comendo a Amazônia. » Amsterdam: Greenpeace Internacional. Disponible sur: <http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/2007/7/comendo-a-amaz-nia.pdf> (consulté le 16 mai 2018).
- Greenpeace. 2009. « A Farra do Boi na Amazônia. » São Paulo : Greenpeace Brasil. Disponible sur : <http://m.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/2009/6/FARRAweb-alterada.pdf> (consulté le 16 mai 2018).
- GTPS. 2013. « Nota : Mecanismos de controle e redução do desmatamento no Bioma Amazônia Brasileiro. » São Paulo : GTPS. Disponible sur : <http://gtps.org.br/nota-mecanismos-de-controle-e-reduc%CC%A7a%CC%83o-do-desmatamento-no-bioma-amazo%CC%82nia-brasileiro> (consulté le 16 mai 2018).
- Guéneau, Stéphane, & Isabel Garcia Drigo. 2013. « Interações entre regulação pública e privada : a influência da certificação florestal privada sobre a renovação da ação pública na Amazônia brasileira. » In *Sociedade, floresta e sustentabilidade*, dirigé par Marcelo

- Sampaio Carneiro, Manuel Amaral Neto & Edna Maria Ramos Castro, 17-42. Belém : Instituto Internacional de Educação do Brasil - NAEA.
- Gulbrandsen, Lars H. 2010. *Transnational Environmental Governance: the Emergence and Effects of the Certification of Forests and Fisheries*. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing.
- Guthman, Julie. 2008. « Thinking Inside the Neoliberal Box: The Micro-Politics of Agro-Food Philanthropy. » *Geoforum* 39 (3): 1241-1253.
- Hospes, Otto. 2014. « Marking the Success or End of Global Multi-Stakeholder Governance? The Rise of National Sustainability Standards in Indonesia and Brazil for Palm Oil and Soy. » *Agriculture and human values* 31 (3) : 425-437.
- IBGE. 2017. « Produção da Pecuária Municipal 2016. » Rio de Janeiro : IBGE/Diretoria de Pesquisas. Disponible sur : https://www.ibge.gov.br/media/com_materialdeapoio/arquivos/ea77821e06cad1457f9b35c1abe2137f.pdf (consulté le 16 mai 2018).
- Jeanpierre, Laurent. 2006. « Une sociologie foucaldienne du néolibéralisme est-elle possible ? » *Sociologie et sociétés* 38 (2) : 87-111.
- Kaimowitz, David, Benoit Mertens, Sven Wunder & Pablo Pacheco. 2004. *Hamburger Connection Fuels Amazon Destruction: Cattle Ranching and Deforestation in Brazil's Amazon*. Jakarta: Center for International Forestry Research.
- Lambin, Eric F. & Patrick Meyfroidt. 2011. « Global Land Use Change, Economic Globalization, and the Looming Land Scarcity. » *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108 (9): 3465-3472.
- Lambin, Eric F. et al. 2014. « Effectiveness and Synergies of Policy Instruments for Land Use Governance in Tropical Regions. » *Global Environmental Change* 28 : 129-140.
- Leite, Sergio Pereira & Valdemar Wesz. 2013. « Les dynamiques foncières et l'expansion de l'agro-industrie du soja au Brésil. » *Cahiers Agricultures* 22 (1) : 39-45.
- Lino, Geraldo Luís, Lorenzo Carrasco, Nilder Costa, & Silvia Palacios. 2005. *Máfia Verde 2 : ambientalismo, novo colonialismo*. Rio de Janeiro : Capax Dei.
- MAPA. 2017a. « AgroStat - Sistema de estatísticas de comércio exterior do agronegócio brasileiro. ». Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponible sur : <http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm> (consulté le 2 décembre 2017).
- MAPA. 2017b. *Projeções do agronegócio 2016/17 a 2026/27*. Brasília : Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponible sur : <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/projecoes-do-agronegocio-2017-a-2027-versao-preliminar-25-07-17.pdf/view> (consulté le 16 mai 2018).
- Morton, Douglas C. et al. 2006. « Cropland Expansion Changes Deforestation Dynamics in the Southern Brazilian Amazon. » *Proceedings of the National Academy of Sciences* 103 (39): 14637-14641.
- Myers, Norman. 1981. « The Hamburger Connection: How Central America's Forests Become North America's Hamburgers. » *Ambio* 10 (1): 3-8.
- Nelson, Valerie & Anne Tallontire. 2014. « Battlefields of Ideas: Changing Narratives and Power Dynamics in Private Standards in Global Agricultural Value Chains. » *Agriculture and Human Values* 31 (3): 481-497.
- Nepstad, Daniel C., Claudia M. Stickler & Oriana T. Almeida. 2006. « Globalization of the Amazon Soy and Beef Industries: Opportunities for Conservation. » *Conservation Biology* 20 (6): 1595-1603.
- Nepstad, Daniel et al. 2014. « Slowing Amazon Deforestation Through Public Policy and Interventions in Beef and Soy Supply Chains. » *Science* 344 (6188) : 1118-1123.

- Paula, Adriano Makux de, Jorge Ramón Montenegro Gómez, & Caroline Aparecida Marchioro Tracz. 2017. « Novo ciclo neoliberal no Brasil : desmontando as políticas públicas para a agricultura camponesa. » *Revista Pegada* 18 (1): 57-88.
- Piketty, Marie-Gabrielle *et al.* 2015. « Multi-Level Governance of Land Use Changes in the Brazilian Amazon: Lessons from Paragominas, State of Pará. » *Forests* 6 (5) : 1516-1536.
- Porto, José Renato Sant'Anna. 2014. « O discurso do agronegócio : modernidade, poder e "verdade". » *Revista NERA* 17 (25): 24-46.
- Reis, Tiago *et al.* 2017. « Climate Challenges and Opportunities in the Brazilian Cerrado. » *IPAM Policy Brief* 11. Disponible sur : <http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PB-Cerrado-COP23-web.pdf> (consulté le 16 mai 2018).
- Rose, Nikolas & Peter Miller. 1992. « Political Power Beyond the State: Problematics of Government. » *British Journal of Sociology* 43 (2): 173-205.
- Rudel, Thomas K, Ruth Defries, Gregory P Asner & William F Laurance. 2009. « Changing Drivers of Deforestation and New Opportunities for Conservation. » *Conservation Biology* 23 (6): 1396-1405.
- Ruviaro, Clandio Favarini, Júlio Otávio Jardim Barcellos & Homero Dewes. 2014. « Market-Oriented Cattle Traceability in the Brazilian Legal Amazon. » *Land Use Policy* 38 (0): 104-110.
- Sawyer, Donald. 2008. « Climate Change, Biofuels and Eco-Social Impacts in the Brazilian Amazon and Cerrado. » *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* 363 (1498): 1747-1752.
- Schlesinger, Sérgio. 2010. *Onde pastar ? O gado bovino no Brasil*. Rio de Janeiro: FASE.
- Schouten, Greetje & Verena Bitzer. 2015. « The Emergence of Southern Standards in Agricultural Value Chains: A New Trend in Sustainability Governance? » *Ecological Economics* 120: 175-184.
- Schouten, Greetje & Pieter Glasbergen. 2011. « Creating Legitimacy in Global Private Governance: The Case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil. » *Ecological Economics* 70 (11): 1891-1899.
- Sending, Ole Jacob & Iver B Neumann. 2006. « Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. » *International Studies Quarterly* 50 (3): 651-672.
- USDA. 2017. « Production, Supply and Distribution Online. » United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service. Disponible sur : <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/downloads> (Consulté le 1^{er} décembre 2017).
- Vermeulen, Walter J. V. 2010. « Sustainable Supply Chain Governance Systems: Conditions for Effective Market Based Governance in Global Trade. » *Progress in Industrial Ecology, An International Journal* 7 (2): 138-162.
- Vermeulen, Walter J. V. & Marcel T. J. Kok. 2012. « Government Interventions in Sustainable Supply Chain Governance: Experience in Dutch Front-Running Cases. » *Ecological Economics* 83: 183-196.
- Wijaya, Atika & Pieter Glasbergen. 2016. « Toward a New Scenario in Agricultural Sustainability Certification? The Response of the Indonesian National Government to Private Certification. » *The Journal of Environment & Development* 26 (2): 219-246.

NOTES

1. La perte annuelle est passée de 27 800 km² en 2004 à 4 600 km² en 2012. Ce taux a progressé depuis, atteignant 7 900 km² en 2016 et 6 600 km² en 2017. <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html> (consulté le 8 mai 2018).
2. Ce travail a bénéficié du soutien de l'Union européenne (Programme Horizon 2020, Marie Skłodowska-Curie grant agreement 691053, Projet ODYSSEA) et de la Fondation d'appui à la recherche de l'État du Maranhão – FAPEMA (Edital n° 008/2015 BPV Exterior ; Edital n° 001/2017 Ignácio Rangel).
3. Ces recherches ont été menées dans le cadre des projets NORMES et PRIGOUE financés par l'Agence nationale de la recherche (ANR) entre 2007 et 2015.
4. L'expression se réfère à la « connexion hamburger », utilisée dans les années 1980 afin d'illustrer les relations entre la croissance du secteur de la restauration rapide aux États-Unis et l'augmentation du cheptel bovin en Amérique centrale, cause de la conversion des forêts en pâturages destinés aux élevages extensifs (Myers 1981).
5. Cf. note 4.
6. Par exemple, la spéculation foncière et les politiques de colonisation du territoire peuvent également jouer un rôle déterminant dans les dynamiques de déforestation.
7. Les effets de fuite se caractérisent par le déplacement des problèmes environnementaux d'une zone A vers une zone B, lorsque la régulation environnementale se renforce sur la zone A, alors que la zone B est moins régulée (Lambin & Meyfroidt 2011).
8. Cette réduction peut s'appliquer si, sur un territoire (*município* ou État fédéré), les aires protégées s'étendent sur plus de 65 % de sa surface.
9. Cf. *Mafia verde* (Carrasco 2001) et *Mafia verde* vol. 2 (Lino et al. 2005).
10. Traduction de l'auteur.

RÉSUMÉS

Les analyses de la baisse de la déforestation en Amazonie sont principalement fondées sur une explication rationaliste. Ces travaux portent peu sur les relations de pouvoir entre les acteurs impliqués, ni sur les valeurs qui les motivent. À partir d'une démarche analytique qui s'appuie sur le concept de gouvernementalité, l'objectif de cet article est d'analyser comment les acteurs publics et privés interagissent dans la gouvernance de la durabilité des filières soja et viande de bœuf en Amazonie. Nous montrons que la manière dont sont pris en charge les enjeux de durabilité relève d'un changement néolibéral des pratiques d'action publique, qui vise avant tout à conforter le modèle agro-exportateur brésilien.

As análises da baixa do desmatamento na Amazônia baseiam-se principalmente em uma explicação racionalista, preocupando-se pouco com as relações de poder entre os atores envolvidos ou com os valores que os motivam. A partir de uma abordagem que se apoia no conceito de governamentalidade, o objetivo desse artigo é de analisar como os atores públicos e

privados interagem na governança da durabilidade dos setores da soja e da carne bovina na Amazônia. Mostro que a maneira pela qual são enfrentados os desafios da durabilidade é fruto de uma mudança neoliberal nas práticas de ação do Estado que visa antes de tudo confortar o modelo agroexportador brasileiro.

Analyses of deforestation in Amazonia are based mainly on a rationalist explanation, with little concern for the power relations between the actors involved or the values that motivate them. This article employs an approach based on the concept of governmentality in order to assess how public and private actors interact in managing the durable soy and beef sectors in the Amazon. I show that the way in which issues of durability have been confronted result from a neoliberal change in the practices of public authorities that aim above all to sustain the Brazilian agro-export model.

INDEX

Mots-clés : soja, viande de bœuf, gouvernementalité, néolibéral, chaînes globales de valeur, durabilité

Palavras-chave : soja, pecuária de corte, governamentalidade, neoliberal, cadeias globais de valor, sustentabilidade

Keywords : soy, beef cattle, governmentality, neoliberal, global chains of value, sustainability

AUTEUR

STÉPHANE GUÉNEAU

Stéphane Guéneau est socio-économiste, chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) au sein de l'Unité mixte de recherche Marchés, organisations, institutions et stratégies d'acteurs (Moisa). Il est professeur associé au Centre de développement durable (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS) de l'Université de Brasília et chercheur invité à l'Université fédérale du Maranhão dans le programme de post-graduation en sciences sociales (Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PPGCSOC).